Ombudsman
ONTARIO

CHIEN DE GARDE DE L'ONTARIO

Les perdants du jeu de l'attente

Rapport de l'ombudsman

ANDRÉ MARIN, OMBUDSMAN DE L'ONTARIO

MAI 2006

ÉQUIPE D'ENQUÊTE

Directeur, Équipe d'intervention spéciale de l'ombudsman (EISO)
Gareth Jones

Enquêteuses
Rosie Dear
Barbara Hirst
Janet Ortved

AVOCATES PRINCIPALES

Laura Pettigrew
Wendy Ray

2007-01070/

O
Ombudsman

Rapport final

Enquête sur les délais excessifs occasionnés par l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées du ministère des Services sociaux et communautaires

« Les perdants du jeu de l'attente »

André Marin
Ombudsman de l'Ontario
Mai 2006

Table des matières

Les perdants du jeu de l'attente..... 1

Processus d'enquête..... 3

Historique du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées..... 4

Comment le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées était supposé fonctionner..... 5

Qu'est-ce qui a mal tourné?..... 8

Tenter d'endiguer les délais en mettant le doigt dans la brèche..... 13

Tourner le fer dans la plaie..... 16

Refus de se prévaloir du pouvoir discrétionnaire d'offrir assistance.....18

Résoudre le problème de la rétroactivité..... 20

Qui sont les perdant de ce jeu de l'attente?.....20

Interjections d'appels futiles.....25

Mesurer l'ampleur des dégâts.....26

Changer les règles du jeu de l'attente.....28

Redresser la situation..... 30

Tenue adéquate des statistiques..... 31

Conclusion.....31

Opinions.....32

Recommandations.....32

Réponses.....34

Réponse de la ministre.....34

Réponse du sous-ministre.....34

Points en suspens.....35

Les perdants du jeu de l'attente

1 Alyce et Henry Aukema sont des êtres remarquables. En 1987, ce couple dont les quatre enfants avaient entre cinq et 14 ans a décidé d'élever un cinquième enfant. Celle qu'ils voulaient adopter n'était pas une enfant ordinaire, loin de là. En effet, il s'agissait d'une petite fille qui avait les pieds bots (cas opérable) et souffrait d'une maladie congénitale rare, la dystrophie myotonique. Cette maladie se caractérise par l'affaiblissement de divers tissus et organes. Un médecin a déclaré à M. et Mme Aukema que bébé Lyndsey pourrait mourir à tout moment. Et de fait, à l'âge de trois mois, Lyndsey a dû être hospitalisée après avoir eu un arrêt cardiaque complet qui a provoqué un œdème cérébral, un coma et des lésions neurologiques. À ses handicaps préexistants s'ajoutent alors une paralysie cérébrale et un retard prononcé du développement. Certains experts estimaient que les handicaps de Lyndsey étaient trop graves pour qu'elle soit adoptée. Pourtant, les Aukema étaient bien décidés à prendre soin de l'enfant. Ils l'ont ramenée chez eux, à leur ferme située au nord de Strathroy, en Ontario, et l'ont adoptée d'emblée. Alyce est une infirmière diplômée dont la formation serait certainement d'une grande utilité face à la tâche monumentale d'élever une enfant gravement handicapée. Il faut beaucoup d'énergie et de détermination pour naviguer entre les écueils du système et pour obtenir l'appui médical, éducatif et social auquel un enfant handicapé a droit. Il faut des qualités particulières et ces qualités, les Aukema les détenaient. Aujourd'hui, M. et Mme Aukema ont atteint la cinquantaine et sont confrontés à de nouveaux défis. Alyce a appris récemment qu'elle souffre d'une maladie grave. Sa santé est menacée par le stress physique et émotionnel qu'implique le soin de Lyndsey dont les besoins ne font que croître. L'automne dernier, les Aukema ont été obligés de faire des travaux d'agrandissement pour rendre leur maison accessible en fauteuil roulant. Outre les difficultés auxquelles ils font face, les Aukema ont vécu un cauchemar bureaucratique lorsqu'ils ont demandé l'aide du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, un programme gouvernemental destiné aux adultes handicapés, pour essayer d'obtenir de l'aide financière pour Lyndsey.

2 Pendant des années, les Aukema ont obtenu une assistance financière pour couvrir les frais liés aux besoins de Lyndsey. Très récemment encore, l'adoption était subventionnée par la Société d'aide à l'enfance à raison de 500 $ par mois. Cependant, cette subvention devait prendre fin le 14 mai 2005, date à laquelle Lyndsey aurait 18 ans. En connaissance de cause, Henry Aukema a donc communiqué avec les représentants du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées en novembre 2004, sachant qu'à l'âge adulte, Lyndsey aurait droit aux prestations prévues par ce programme. Henry affirme qu'on lui a répondu que le cas de Lyndsey ne serait pas étudié avant février et il a donc

attendu trois mois avant de revenir à la charge. Le médecin des Aukema a soumis les formulaires requis en avril 2005. Une lettre datée du 28 avril 2005 confirme réception de ces données et précise que Lyndsey sera prévenue aussitôt qu'une décision aura été prise quant à son statut de personne gravement handicapée admissible aux prestations. C'est alors que commence une attente longue et inexplicable.

3 Lyndsey souffre de handicaps multiples. Elle a de la difficulté à se déplacer (et doit utiliser une marchette et un fauteuil roulant). Il lui faut de l'aide pour ses soins personnels et pour aller aux toilettes. Elle a tendance à avoir des convulsions, est essentiellement incapable de communiquer verbalement, n'a aucun concept du danger et doit être surveillée étroitement en tout temps. Des auxiliaires viennent à la maison cinq fois par semaine pour l'aider à se baigner et trois fois par semaine pour l'aider à se préparer à aller à l'école. Compte tenu des handicaps de Lyndsey, les Aukema étaient sûrs qu'elle recevrait le soutien du revenu auquel elle avait droit à compter de son 18e anniversaire. Effectivement, lorsqu'il s'est présenté aux bureaux du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées pour soumettre les ressources financières de Lyndsey, Henry assure qu'on lui a déclaré : « Il n'y a aucun problème, elle est admissible. » Pourtant, en novembre 2005, soit un an après la première prise de contact avec le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, les Aukema s'impatientent de plus en plus. Ils n'ont toujours par reçu de réponse à la demande de Lyndsey. Une lettre, envoyée par la directrice du programme en avril, les a avisés qu'une décision ne peut pas être transmise au téléphone[1]. Les Aukema ont expliqué qu'ils ont essayé de communiquer avec les bureaux de London, mais un répondeur leur a annoncé que « Vu le nombre élevé de demandes, nous ne pouvons répondre à votre appel dans l'immédiat. Veuillez laisser votre nom et votre numéro de téléphone et nous vous rappellerons dans les deux jours ouvrables ». Les Aukema n'étaient pas en mesure d'attendre pendant deux jours que le téléphone sonne. En octobre 2005, ils ont donc demandé à leur député provincial de les aider à comprendre ce qui était arrivé à la demande d'assistance sociale de Lyndsey.

4 Ce n'est que le 21 décembre 2005, huit mois après la requête initiale, que les Aukema ont reçu une lettre confirmant que Lyndsey était considérée comme gravement handicapée aux termes de la *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*. Les Aukema avaient enfin connaissance d'une décision qui allait de soit : Lyndsey avait droit aux prestations. Mais il y a

[1] Une lettre à Lyndsey Aukema datée du 28 avril et signée par la directrice du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées précisait : « Veuillez noter que le personnel ne pourra pas vous aviser d'une décision au téléphone. » Le ministère a déclaré qu'il avait pour politique de fournir toutes les décisions par écrit par souci de clarté et pour protéger la confidentialité des dossiers.

un « mais ». Une lettre datée du 20 janvier 2006 et rédigée par un spécialiste du soutien du revenu signifiait à Lyndsey que sa demande était approuvée à compter du 21 août 2005 et non à compter du 14 mai 2005, date d'anniversaire de ses 18 ans. Elle a reçu un paiement rétroactif de 3 179,03 $ calculé en fonction de prestations de 730 $ par mois. Pourtant, depuis le 15 mai 2005, Lyndsey et les Aukema avaient payé pour les médicaments et autres frais de Lyndsey, convaincus qu'ils seraient remboursés. La décision arrêtée par le programme signifiait que les Aukema avaient payé environ 2 500 $ de leur propre poche. Pourquoi cette non admissibilité? Le règlement de la *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées* stipule que les paiements rétroactifs ne peuvent pas remonter à plus de quatre mois. Lyndsey n'était pas admissible, non pas par manque de coopération, non pas parce qu'elle avait tardé à faire sa demande, non pas parce que son état de santé ne le justifiait pas, mais bien à cause du retard intolérable du traitement de sa demande par l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées du Programme ontarien de soutien au personnes handicapées.

5 Le 18 janvier 2006, Henry Aukema a écrit à mon bureau pour se plaindre des répercussions injustes des délais du Ministère :

> Pourquoi la subvention n'est-elle pas rétroactive jusqu'à son anniversaire? Nous avons pourtant fait tout le nécessaire et réussi à remettre tous les documents en temps voulu. Pourquoi sommes-nous pénalisés alors que c'est le gouvernement qui n'a pas été en mesure de faire son travail à temps? Lyndsey a droit à cet argent, comment peuvent-ils le lui refuser? Le gouvernement emploie des moyens bien douteux de faire des économies… en privant les personnes démunies des subventions auxquelles elles ont légalement droit.

Processus d'enquête

6 Entre le 1er mars 2005 et le 28 février 2006, le Bureau de l'ombudsman a reçu 71 plaintes liées à des demandes de prestations soumises au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. Comme Lyndsey Aukema, les requérants se plaignaient d'avoir attendu jusqu'à dix mois avant de connaître la réponse à leur demande. Ils se plaignaient également du fait que c'est à cause de la longue durée du traitement de leur demande qu'ils ont été privés de prestations puisque la *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées* stipule que les paiements rétroactifs ne peuvent pas remonter à plus de quatre mois. Le 1er mars 2006, j'ai écrit à Kevin Costante, sous-ministre au ministère des Services sociaux et communautaires, pour l'aviser de notre intention de mener

une enquête pour déterminer si les retards dans traitement des demandes par l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées étaient effectivement excessifs et si ces retards privaient les requérants des prestations auxquelles ils auraient eu droit autrement. Depuis le début de cette enquête, nous avons reçu 69 plaintes de plus à ce sujet, soit 140 plaintes en tout.

7 Le 3 mars 2006, le sous-ministre a répondu à l'avis d'enquête en nous assurant de la pleine coopération de la ministre à ce sujet.

8 L'enquête a été menée par l'Équipe d'intervention spéciale de l'ombudsman. L'équipe a eu des entrevues avec plusieurs personnes touchées directement par les délais du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, ainsi qu'avec les employés des cliniques juridiques communautaires qui traitent de nombreux cas semblables tous les ans. Des entrevues ont également été menées auprès de représentants du Ministère. Toutes les entrevues officielles ont été enregistrées. L'équipe a passé en revue les dossiers, politiques et données statistiques du Ministère. Les enquêteurs de l'EISO ont conclu leurs entrevues et une grande partie de leur enquête le 29 mars 2006. Le 20 mars 2006, l'équipe avait demandé au Ministère de fournir des données supplémentaires, notamment les statistiques de 2004 et 2005 sur le temps requis par l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées pour traiter les demandes soumises au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. Les données ont été fournies le 18 avril 2006. Ce n'est qu'en 2005 que le Ministère a commencé à tenir des statistiques détaillées sur le temps requis par l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées pour traiter les demandes reçues par le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. Le Ministère, qui s'était engagé à fournir les statistiques de 2004, avait du retard car il lui fallait encore réunir les données et en vérifier l'exactitude. De plus, le Ministère a dû attendre d'obtenir les dossiers archivés des requérants.

Historique du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées

9 En tant que Canadiens, nous reconnaissons l'importance de fournir un soutien aux personnes désavantagées, handicapées et sans emploi. La stabilité de notre société se reflète dans notre capacité d'aider ceux qui vivent en marge de nos communautés. Dans le cadre de son « filet de sécurité sociale », l'Ontario subventionne toute une gamme de services et programmes de soutien. Comme le proclame si fièrement le site Web du Ministère :

Pendant 75 ans, le ministère des Services sociaux et communautaires a fourni les appuis transitoires et les programmes vers lesquels se tournent les personnes les plus vulnérables quand elles ont besoin d'un coup de main.

10 L'un des groupes les plus vulnérables en Ontario se compose de personnes handicapées qui sont incapables d'être autosuffisantes. En juin 1997, la Ministre des services sociaux et communautaires de l'époque introduisait la *Loi de 1997 sur la réforme de l'aide sociale*. Elle avait alors déclaré que cette loi permettrait de réaliser deux objectifs auxquels le gouvernement conservateur s'était engagé dans le cadre du programme électoral « La Révolution du bon sens ». Cette loi permettait de mettre en œuvre le programme de travail obligatoire en vertu de la *Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail* et de mettre sur pied un programme indépendant de soutien du revenu pour les personnes handicapées en vertu de la *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*. Avant le 1er juin 1998, les personnes handicapées recevaient une aide financière en vertu de la *Loi sur les prestations familiales*. S'il est vrai que cette loi a encore une application limitée, depuis le 1er juin 1998, c'est la *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées* qui constitue le filet de sécurité sociale des Ontariens handicapés à faible revenu. Si l'on veut comprendre pourquoi le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées a fait défaut, il faut d'abord comprendre comment ce programme était supposé fonctionner.

Comment le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées était supposé fonctionner

11 Le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées fournit un soutien du revenu, y compris les prestations de maladie et autres, aux personnes handicapées dans le besoin. Il fournit aussi une aide à l'emploi aux personnes handicapées qui peuvent et veulent travailler. Le Ministère a déclaré que l'objet du programme est de fournir aux personnes qui en bénéficient comme à leur famille le soutien nécessaire à une vie la plus autonome, la plus productive et la plus digne possible au sein de la collectivité[2].

12 La *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées* a pour objet de créer un programme qui :

(a) fournit un soutien du revenu et un soutien de l'emploi aux personnes handicapées admissibles;

[2] Directives d'orientation du POSPH pour le soutien du revenu.

(b) reconnaît que le gouvernement, les collectivités, les familles et les particuliers partagent la responsabilité de fournir de telles formes de soutien;
(c) sert efficacement les personnes handicapées qui ont besoin d'aide;
(d) comprend l'obligation de rendre compte aux contribuables de l'Ontario.

En vertu du programme Ontario au travail, l'allocation mensuelle totale d'une personne célibataire est de 536 $ par rapport aux 959 $ versés par le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. Un soutien additionnel peut être fourni au conjoint ou à la conjointe ainsi qu'aux personnes à charge de l'ayant droit[3].

13 Pour être admissible en vertu de la *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*, les prestataires doivent avoir 18 ans ou plus, satisfaire aux exigences financières et tomber sous la définition assez stricte de Loi « personne handicapée » décrite à l'article 4 de la Loi. L'article 4 stipule qu'une personne est une personne handicapée si elle satisfait aux conditions suivantes :

(a) elle a une déficience physique ou mentale importante qui est continue ou récurrente et dont la durée prévue est d'au moins un an;

(b) l'effet direct et cumulatif de la déficience sur la capacité de la personne de prendre soin d'elle-même, de fonctionner dans la collectivité et de fonctionner dans un lieu de travail se traduit par une limitation importante d'une ou de plusieurs de ces activités de la vie quotidienne;

(c) cette déficience et sa durée probable ainsi que les limites des activités de la vie quotidienne ont été confirmées par une personne qualifiée.

La loi déclare qu'une personne n'est pas admissible si elle a une accoutumance à une drogue ou à l'alcool.

14 Le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées est géré par neuf bureaux régionaux du Ministère. Les requérants peuvent s'adresser à un bureau local du programme Ontario au travail ou du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. La première étape du processus de demande de prestations consiste à confirmer l'admissibilité financière. Les personnes jugées admissibles financièrement reçoivent une trousse de détermination de l'invalidité, puis leur demande est renvoyée à l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées. Les personnes qui font partie d'une catégorie désignée,

[3] Le budget 2006 comprend une hausse de 2 % de l'assistance sociale qui entrera en vigueur le 30 novembre 2006 pour le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées et le 1er décembre 2006 pour le programme Ontario au travail.

par exemple, celles qui vivent dans certains établissements résidentiels, n'ont pas besoin de soumettre leur demande à l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées[4]. La trousse de détermination de l'invalidité contient trois formules, soit un Rapport sur l'état de santé et sur les activités de la vie quotidienne, un rapport personnel (facultatif) et un Consentement à la divulgation de renseignements médicaux. Le Rapport sur l'état de santé et sur les activités de la vie quotidienne doit être rempli par un médecin de famille, un spécialiste ou un des autres professionnels de la santé reconnus qui figurent sur la liste. Ce rapport contient des questions portant sur les antécédents médicaux, le pronostic, le niveau d'assistance requis, la nature et le degré de l'invalidité. Le Ministère stipule que les formules doivent être remplies et soumises à l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées dans les 90 jours[5].

15 L'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées forme une équipe multidisciplinaire incluant des infirmiers, des ergothérapeutes et des conseillers en réadaptation. Le rôle de l'unité est de trancher la question de savoir si quelqu'un qui présente une demande de soutien du revenu a un handicap physique ou mental important et si ce handicap entraîne une limitation importante des activités de la vie quotidienne.

16 Si une demande est rejetée, l'auteur de la demande peut demander une révision interne dans les 10 jours à partir du jour où la décision est reçue. Aux termes de l'art. 59 (1) du règlement de la *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*, le délai prescrit pour que l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées mène à terme une révision interne et en avise le requérant par écrit est de 10 jours. Si la demande est rejetée à la suite de la révision interne, il est toujours possible d'interjeter devant un organisme d'arbitrage indépendant, le Tribunal de l'aide sociale, dans les 30 jours à partir du jour où la décision résultant d'une révision interne est reçue. Il est également possible de demander qu'un réexamen soit effectué par le Tribunal et l'auteur de la demande peut interjeter appel d'une décision du Tribunal devant la Cour divisionnaire pour toute question de loi. L'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées est responsable de la révision interne des décisions et de la préparation des avis d'appel devant le Tribunal de l'aide sociale.

17 Selon la politique du Ministère, la transition des enfants handicapés sur le point d'avoir 18 ans qui auront vraisemblablement besoin d'un soutien du revenu aux termes du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées devrait se

[4] Règl. de l'Ont. 222/98, art. 4.

[5] Aux termes de l'article 16(5) du Règl. de l'Ont. 222/98, toute demande qui n'a pas été complétée au plus tard 90 jours après avoir été effectuée est réputée être retirée à moins que le directeur ne proroge ce délai. La décision ne peut pas faire l'objet d'un appel devant le Tribunal de l'aide sociale (art. 57(3)).

faire sans difficulté. Les enfants qui reçoivent des prestations prévues par le programme d'Aide à l'égard d'enfants qui ont un handicap grave financé par le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse doivent être identifiés comme tels. En vertu de la politique du Ministère, six mois avant son 18e anniversaire, une personne qui pourrait être admissible devrait remplir une demande d'aide qui servira à la vérification de ses ressources financières[6]. Ceci s'applique même si l'enfant ne reçoit pas les prestations prévues par le programme d'Aide à l'égard d'enfants qui ont un handicap grave[7].

18 Compte tenu des paramètres généraux du programme il n'y a pas de raison pour expliquer le retard dans le traitement des demandes soumises au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. Toutefois, il suffit d'y regarder de plus près pour s'apercevoir que lors même de la conception de ce programme, le Ministère avait sérieusement sous-estimé les demandes qui lui seraient faites.

Qu'est-ce qui a mal tourné?

19 Le 15 mars 2006, les médias ont eu vent du fait que notre bureau menait une enquête sur les retards de traitement de l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées. Le lendemain, Sandra Pupatello, alors Ministre des Services sociaux et communautaires, aurait déclaré publiquement que le nombre de demandes d'allocations d'invalidité en attente était inacceptable. La ministre a révélé qu'elle était au courant de ce problème depuis au moins six mois et qu'une révision interne par le Ministère était en cours.

20 Le Bureau de l'Ombudsman traite les plaintes individuelles portant sur les retards de traitement de l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées depuis la création du programme. Au début, le Bureau s'est fait dire que les retards étaient dus à des problèmes liés à la transition de l'ancien Programme de prestations familiales au nouveau programme. Un conflit de travail en 2002 a également ralenti le traitement des demandes. Les excuses changeaient, mais le problème n'était toujours pas résolu. Les demandes soumises au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées continuaient de subir des retards prolongés. Avec le temps, le Ministère s'est rendu à l'évidence qu'il s'agissait d'un problème élémentaire : les effectifs de l'unité étaient insuffisants. La dotation en personnel de l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées se basait sur des projections d'environ 400 demandes par

[6] Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées – Directive 1.2 du soutien du revenu, Processus de décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées, p. 4 - bien qu'une personne puisse soumettre une demande à l'avance, elle ne peut recevoir de soutien du revenu avant son 18e anniversaire.

[7] Note de service du 17 juillet 2001, bulletin politique n° 2001-09 du programme Ontario au travail, bulletin politique n° 008-2001 du POSPH.

semaine[8]. Ces estimations étaient trop optimistes : en 2003, l'unité recevait en moyenne 600 demandes par semaine[9]. En 2004, l'unité a reçu 32 000 formules médicales, mais avait seulement les effectifs suffisants pour en traiter 28 000[10]. L'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées reçoit à l'heure actuelle jusqu'à 700 demandes par semaine[11]. Le problème est aggravé par le fait que dans un grand nombre de demandes reçues par l'unité, les praticiens de la santé omettent de répondre à une question cruciale, et il manque souvent d'importants renseignements médicaux[12].

21 Les responsables du Programme sont conscients des retards écrasants qui les accablent depuis des années. Voici ce que le Centre d'action pour la sécurité du revenu déclarait dans le cadre d'un rapport préparé en 2003 et intitulé *Denial By Design… The Ontario Disability Support Program* :

> Il est vrai que la durée du processus de décision a diminué considérablement par rapport aux premières années du POSPH, mais il faut tout de même compter trois à quatre mois avant que l'UDAPH prenne une décision. Lorsque l'UDAPH a reconnu qu'une personne est handicapée, il faut parfois attendre neuf mois après avoir envoyé sa demande initiale au POSPH avant de recevoir de l'aide financière. Entre temps, la personne handicapée n'a parfois aucun revenu ou elle doit se contenter des maigres prestations du programme Ontario au travail pour subsister.

22 Pour remédier à ces retards, l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées adoptait en 2003 un système de tri pour accélérer le traitement des demandes dont les formules médicales permettaient clairement de conclure qu'il s'agissait d'une « personne handicapée ». Toutes les demandes doivent être soumises au processus de décision par tri dans un délai de 10 jours. Dans environ 20 % de tous les dossiers triés, l'auteur de la demande est considéré d'emblée comme une personne handicapée et la demande est acceptée. En 2004, des directives de tri ont été élaborées par le Conseiller médical en chef. Le

---

[8] Ministry document entitled Relevant Information from the ODSP 2006/2007 Results-based Planning Activity Note pertaining to the DAU on December 6, 2005 (*Document du ministère intitulé Données pertinentes du POSPH 2006/2007, Note sur l'Activité de planification axée sur les résultats relativement à l'UDAPH datée du 6 décembre 2005*).
[9] Rapport annuel 2004 du Bureau du vérificateur provincial de l'Ontario, page 95.
[10] Ministry document entitled Relevant Information from the ODSP 2006/2007 Results-based Planning Activity Note pertaining to the DAU on December 6, 2005 (*Document du ministère intitulé Données pertinentes du POSPH 2006/2007, Note sur l'Activité de planification axée sur les résultats relativement à l'UDAPH datée du 6 décembre 2005*).
[11] Ministry document entitled Relevant Information from the ODSP 2006/2007 Results-based Planning Activity Note pertaining to the DAU on December 6, 2005 (*Document du ministère intitulé Données pertinentes du POSPH 2006/2007, Note sur l'Activité de planification axée sur les résultats relativement à l'UDAPH datée du 6 décembre 2005*).
[12] En 2003, environ 56 % des demandes présentaient ce problème selon le rapport annuel de 2004 de l'auditeur provincial, page 95.

préambule de ces directives porte une déclaration à l'effet que les directives de tri doivent servir à identifier rapidement afin de traiter sans tarder les cas qui ont de fortes chances d'être admissibles aux prestations et à accélérer l'étude de dossier des clients atteints de maladie incurable.

23 Le Ministère a également prévu le traitement accéléré de dossiers particuliers. Par exemple, en triant les dossiers des requérants âgés de 17 à 19 ans qui reçoivent des prestations du programme d'Aide à l'égard d'enfants qui ont un handicap grave, il est possible de prendre une décision immédiate et de faciliter la transition vers le POSPH lorsque ces enfants atteignent l'âge adulte. Le manuel des procédures de l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées précise également que le traitement d'un dossier s'il y a un retard dû à une erreur de la part du Ministère.

24 L'auditeur provincial (aujourd'hui vérificateur général) a lui aussi émis des critiques. Il a examiné les dépenses et procédures du programme durant les exercices 2002-03 et 2003-04. Le rapport de 2004 de l'auditeur provincial fait mention d'une observation très importante :

> Pour un grand nombre de requérants, nous avons constaté que les évaluations initiales de l'invalidité n'étaient pas effectuées en temps opportun, ce qui avait souvent des répercussions négatives sur les prestations versées aux requérants admissibles. En revanche, nous avons constaté que le nouveau processus de tri avait accéléré l'octroi de l'aide financière pour les quelque 25 % de requérants qui étaient manifestement admissibles.

Dans son rapport, l'auditeur provincial faisait notamment la recommandation suivante au Ministère :

> …prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que toutes les évaluations initiales sont effectuées dans un délai de quatre mois, ou environ 80 jours ouvrables, suivant la réception d'une demande dûment remplie.

25 Le Ministère a pris connaissance des conclusions de l'auditeur en mai 2004 au plus tard[13]. Le Ministère a répondu à la recommandation de l'auditeur relativement à la détermination de l'admissibilité en déclarant qu'il était d'accord et qu'il avait déjà pris les mesures nécessaires pour que toutes les évaluations

[13] Note de service interne du ministère en date du 3 mai 2004 ayant pour objet le rapport de vérification sur le POSPH.

initiales soient effectuées dans un délai de quatre mois suivant la réception d'une demande dûment remplie. La documentation du Ministère indique que cette réponse a été émise en septembre 2004 dans le cadre d'une présentation à la ministre. Nous avons demandé au Ministère de nous expliquer sur quoi se basait sa position à l'effet que les délais étaient respectés à ce moment-là. Le 2 mars 2006, nous avons demandé au Ministère de nous fournir les données statistiques sur les demandes reçues pendant les deux années prenant fin le 1er février 2006 et portant sur le temps requis pour chaque étape du traitement des demandes. Nous avons reçu certaines données statistiques, mais aucun renseignement précis sur ce qui s'est passé aux alentours de septembre 2004. Lorsque nous avons demandé directement sur quelles statistiques était fondée la réponse à l'auditeur général à l'effet que l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées avait traitait les demandes dans les délais prescrits de quatre mois, deux représentants du Ministère nous ont dit que cette réponse se basait sur un examen physique de la salle des dossiers.

26 En réponse au rapport préliminaire préparé par mon bureau, le sous-ministre a précisé que l'examen physique de l'âge chronologique des demandes qui se trouvaient dans la salle des dossiers aurait servi uniquement comme étape supplémentaire pour vérifier l'exactitude d'un rapport statistique. Il a déclaré que les renseignements fournis à l'auditeur général étaient fondés sur les rapports statistiques hebdomadaires de l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées. Nous ignorions l'existence de ces rapports qui n'avaient pas été fournis plus tôt. Une analyse desdits rapports indique qu'en septembre 2004, les cas de l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées en attente d'une évaluation avaient effectivement été reçus moins de quatre mois plus tôt.

27 Selon le chargé principal de l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées, cela signifie que l'évaluation de l'admissibilité des demandes a commencé à prendre plus de quatre mois à partir de la fin novembre 2004. Le rapport statistique hebdomadaire confirme que l'unité a pris du retard en novembre.

28 Le nouveau processus de tri introduit par le Ministère s'avérait utile, mais son efficacité était limitée par le nombre croissant de demandes en attente. Le Ministère a tenté de peaufiner le processus dans l'espoir de réduire le temps de latence des demandes. Une note à l'intention de l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées, émise le 11 mars 2005 par un chargé principal, mentionnait ce qui suit :

Les cadres de l'UDAPH ont appris récemment que de nombreux dossiers soumis à l'évaluation initiale auraient éventuellement pu être évalués lors du tri. Dans de tels cas, la demande du client, qui a pourtant de fortes chances d'être acceptée, est encore retardée.

J'aimerais rappeler aux évaluateurs que lorsqu'ils font le tri, si un dossier a de fortes chances d'être admissible aux prestations, il devrait être accepté lors du tri.

Sachant qu'un grand nombre de dossiers à trier (qui ont de fortes chances d'être admissibles) peuvent contenir une quantité abondante de renseignements médicaux, ou qu'ils doivent faire l'objet d'une analyse approfondie avant de fixer une date de révision, nous demandons à l'évaluateur affecté au tri de réunir ces dossiers, de les identifier clairement à l'aide d'une feuille de couverture sur laquelle il aura inscrit « Triage – évaluation accélérée » et de les lier avec une bande élastique. Si ces dossiers sont clairement identifiés, le personnel affecté à la salle des dossiers pourra les soumettre immédiatement à l'évaluation initiale, sans perdre de temps.

29 L'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées a mis en œuvre d'autres mesures de rationalisation le 8 juillet 2005. Les cas triés ont été répartis en six grandes catégories pathologiques et soumis à des évaluateurs spécifiques ayant une expertise ou un intérêt particulier dans la catégorie en question[14].

30 Malheureusement, ces solutions temporaires n'étaient pas suffisantes pour endiguer le flot de dossiers en attente. Dans le cas de Lyndsey Aukema qui est décrit au début de ce rapport, il est évident que le processus de tri a échoué. Quiconque lirait la liste des symptômes de Lyndsey saurait immédiatement qu'il s'agit d'une personne qui présente des déficiences graves et qui est admissible aux prestations en vertu de la *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*. Comme l'a noté l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées dans son sommaire de demande initiale d'évaluation, Lyndsey est gravement handicapée par sa dystrophie myotonique, sa paralysie cérébrale et sa déficience mentale. Les documents à l'appui de la demande de Lyndsey précisaient qu'elle présente huit des 13 symptômes graves et 17 des 24 limitations importantes. Il est inconcevable qu'il ait fallu au programme huit mois pour se rendre compte qu'il s'agissait bien d'une personne qui a déficience

[14] Note de service du chargé principal à l'intention de tout le personnel de l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées en date du 8 juillet 2005.

importante. De plus, Lyndsey était une enfant handicapée lorsqu'elle a fait sa demande et son dossier aurait donc dû être signalé et faire l'objet d'une évaluation accélérée.

31 Le cas de Lyndsey Aukema était on ne peut plus facile à évaluer. Alors pourquoi a-t-elle été laissée de côté? Henry Aukema a probablement tapé dans le mille lorsqu'il a dit que le rapport médical de 75 pages envoyé par le médecin de Lyndsey avait peut-être découragé les évaluateurs. En voyant ce gros rapport, ils ont peut-être préféré le remettre à un autre jour. Le chargé principal de l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées est d'accord. Lorsqu'on lui a demandé ce qui est arrivé au dossier Aukema, il a reconnu que ce cas aurait dû être accepté lors du tri et a fait le commentaire suivant :

> …normalement, les dossiers épais ne sont pas acceptés aussi souvent [pendant le tri] …quoi qu'il en soit, ce cas-ci aurait dû être accepté et nous nous sommes trompés en faisant le tri, c'est certain.

32 Le Ministère a pris des mesures réactives face aux délais de plus en plus longs du Programme ontarien de soutien : il a adopté plusieurs palliatifs, sans reconnaître ni résoudre le fait que le programme n'était pas préparé et n'avait pas les effectifs nécessaires pour répondre à la demande. Outre le système de tri, plusieurs changements opérationnels ont été apportés pour essayer d'écourter les délais qui surgissaient à différentes étapes de l'administration du programme.

Tenter d'endiguer les délais en mettant le doigt dans la brèche

33 La durée moyenne de traitement des cas par l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées a continué de s'étirer. Le Ministère a déclaré qu'à l'heure actuelle, à moins qu'une décision soit prise lors du tri, la durée moyenne de traitement des cas est de huit mois. Pendant des années, les mesures prises par le programme pour faire face au nombre croissant de demandes étaient insuffisantes et n'aidaient que temporairement. Les efforts qui étaient faits pour endiguer le flot de travail dans une partie du programme menaient à une crise à une autre étape du processus.

34 En novembre 2004, le Bureau de l'ombudsman menait une enquête sur les retards dans le traitement des demandes soumises à l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées. Toutefois, notre enquête n'était pas axée sur les retards qui survenaient dans le cadre de l'évaluation initiale, mais

plutôt sur le temps requis pour effectuer les révisions internes de refus de prestations. Aux termes du paragraphe 59(1) du Règlement de l'Ontario 222/98 de la *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*, le délai prescrit pour mener à terme une révision interne est de 10 jours. Comme il fallait s'y attendre, le Ministère était submergé de demandes de révision interne et a déclaré que le taux de demande était de 40 % supérieur aux prévisions des planificateurs du programme. Le 31 mai 2004, l'unité comptait 1 500 cas qui dépassaient le délai prescrit. À l'époque, l'ombudsman avait recommandé que le Ministère respecte les délais prescrits pour les révisions internes et le Ministère avait pris certaines mesures qui étaient supposées permettre d'écouler les révision internes en attente avant la mi-janvier 2005.

35 Le personnel de l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées a alors été déplacé pour tenter de régler les dossiers en attente. Malheureusement, ceci n'a servi qu'à déplacer le problème, cette fois-ci à l'étape de l'évaluation initiale. Le Ministère a expliqué que la direction de l'unité était tiraillée de toutes parts et que les mesures prises constituaient, selon le sous-ministre, « un effort légitime pour gérer ces exigences conflictuelles[15] ».
Des employés ont été réaffectés au service des révisions internes en août 2004 et les évaluations initiales ont accusé le coup. Le chargé principal de l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées a confirmé qu'au début, l'unité ne s'était pas rendu compte de l'accumulation des demandes. Les ressources additionnelles étaient toujours affectées aux révisions internes jusqu'en février 2005. Mais l'unité avait sous-estimé les répercussions de l'augmentation du nombre d'audiences que le Tribunal de l'aide sociale avait mises en place en janvier 2005 pour réduire les retards. Le 21 mars, dans un message électronique adressé à notre bureau, le chargé principal de l'unité déclarait :

> Je crois que nous nous sommes rendu compte que nous n'allions pas réussir à réduire le temps d'attente vers la fin mars 2005. Pendant les mois suivants, nous avons mis en œuvre plusieurs stratégies visant à réduire les délais d'évaluation, par exemple, en distribuant les dossiers en fonction des compétences des évaluateurs, mais nous n'avons pas réussi à résoudre le problème.

Pendant des mois, le Ministère a continué désespérément à déplacer le personnel. Finalement, en novembre 2005, ayant fait toutes les tentatives possibles, il a commencé à entreprendre des démarches pour obtenir des ressources additionnelles.

[15] Lettre du sous-député à l'ombudsman en date du 17 mai 2006.

36 Une note d'information du Ministère émise le 2 novembre 2005 annonçait que l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées n'était pas en mesure de faire face au nombre d'évaluations initiales de demandes de prestations soumises au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées tout en respectant les délais prescrits pour les processus de révision interne et d'interjection d'appel devant le Tribunal de l'aide sociale. La note précisait que l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées a continué de mettre en œuvre des mesures visant à faire face au nombre croissant de demandes, mais que ces mesures n'ont pas vraiment aidé à réduire les retards à l'étape de l'évaluation initiale. Dans un effort ultime, le 7 novembre 2005, l'ancienne directrice du Soutien à l'aide sociale et aux municipalités a avisé le sous-ministre adjoint qu'elle avait l'intention de convertir temporairement des postes existants d'agents de présentation des cas en postes d'évaluateurs de l'admissibilité des personnes handicapées[16].

37 Tous les ans, le Ministère exécute ce que le gouvernement qualifie de « planification axée sur les résultats ». Il s'agit d'un processus qui permet aux différents Ministères d'établir leurs priorités et leurs besoins budgétaires. Le directeur par intérim du Soutien à l'aide sociale et aux municipalités a appris à mes enquêteurs que le Ministère élabore sa planification axée sur les résultats depuis septembre 2005. Dans le cadre de ce processus, le Ministère a enfin demandé les ressources additionnelles qui lui permettront de faire face au volume de travail du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. Nous avons obtenu une ébauche de la présentation d'information de février 2006 adressée au sous-ministre Costante. Cette présentation mettait en évidence une lacune dans la capacité de traitement de l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées qui se traduit par l'accumulation annuelle d'environ 8 000 dossiers en retard et, à compter du 28 février 2006, par 13 000 à 14 000 dossiers d'évaluation en attente. La présentation proposait l'ajout de 12 employés à plein temps aux effectifs de l'unité. Le plan proposait aussi l'ajout d'un adjoint à temps partiel au conseiller médical en chef. Le coût ponctuel total de ces compléments était estimé à 207 600 $. On évaluait à plus de 900 000 $ le coût permanent de l'expansion des capacités de l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées. Le Ministère a également mis en œuvre un programme d'heures supplémentaires additionnelles grâce auquel l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées avait terminé la révision de plus de 1 000 cas le 20 mars 2006[17].

---

[16] Note de service de la directrice au sous-ministre adjoint en date du 7 novembre 2005.
[17] Entrevue menée le 20 mars 2006 avec le chargé principal de l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées.

38 Le 24 mars 2006, le sous-ministre a écrit à mon bureau pour confirmer que le budget provincial présenté le 23 mars 2006 comprenait les ressources dont il avait fait la demande pour résoudre les délais de traitement des demandes soumises à l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées. Le Ministère estimait que l'embauche des effectifs serait faite avant juillet 2006 et que le délai de traitement des demandes serait réduit à moins de quatre mois avant la fin de l'année civile.

39 À elle seule, la question des retards constitue un problème compte tenu que les enjeux personnels des requérants qui s'adressent au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées sont très importants. Il s'agit de personnes qui ont des déficiences importantes, qui n'ont pas des moyens financiers suffisants et qui, plus souvent qu'autrement, ne peuvent pas intégrer le marché du travail. Certains requérants sont admissibles au programme moins rémunéré Ontario au travail, mais un grand nombre d'entre eux n'ont aucune source de revenu pendant qu'ils attendent qu'une décision soit prise quant à leur admissibilité. Jusqu'à présent, je me suis penché principalement sur la question du retard dans le traitement des demandes soumises à l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées. Toutefois, un problème encore plus contrariant se présente, celui de la restriction des versements rétroactifs. Les clients doivent non seulement faire les frais d'une attente prolongée, mais le règlement ne leur donne droit qu'à quatre mois de versements rétroactifs, quelle que soit la durée du traitement de la demande soumise à l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées.

Tourner le fer dans la plaie

40 La *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées* limite le droit à des versements rétroactifs. Dans le cas des demandes soumises directement au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, le paragraphe 17(1) du Règlement de l'Ontario 222/98 stipule que :

> La date de prise d'effet de l'admissibilité de l'auteur d'une demande de soutien du revenu correspond au dernier en date des jours suivants :
>
> (a) le jour où la demande est complète;
>
> (b) le jour qui tombe quatre mois avant le jour où le directeur détermine que l'auteur de la demande est admissible.

Si l'auteur d'une demande soumise au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées est un bénéficiaire de l'aide financière de base prévue par la *Loi de 1997 sur le programme Ontario au travail*, le règlement est légèrement différent[18]. Dans de tels cas, le paragraphe 17(2) stipule que :

> … la date de prise d'effet de l'admissibilité au soutien du revenu correspond au dernier en date des jours suivants :
>
> (b) le premier jour du mois qui suit le mois au cours duquel la demande est complète;
>
> (b) le premier jour du mois qui tombe quatre mois avant le mois au cours duquel le directeur détermine que l'auteur de la demande est admissible.

41 Aux termes de la directive 1.4 du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées intitulée *Date de prise d'effet de l'admissibilité*, le jour où la demande est complète signifie la date à laquelle l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées a reçu la trousse de documents et de formules sur la détermination de l'invalidité dûment remplie en vertu de l'article 17. Le jour de la décision sur l'admissibilité signifie le jour dont est datée la lettre que l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées envoie à la personne qui demande du soutien du revenu l'informant de sa décision de la reconnaître comme étant une personne handicapée. Lorsqu'une demande est initialement rejetée, si le Tribunal de l'aide sociale annule la décision sur présentation de la même preuve médicale qui a fait l'objet d'une révision interne ou d'un appel devant le Tribunal de l'aide sociale, le jour de la décision sur l'admissibilité signifie le jour dont est datée la première lettre informant la personne qui demande du soutien de la décision de ne pas la reconnaître comme étant une personne handicapée.

42 Nous avons eu de la difficulté à comprendre la raison d'être du règlement sur la limite de quatre mois sur la rétroactivité. À un moment donné, nous nous sommes fait dire que ce règlement tirait son origine de la *Loi sur les prestations familiales*. Il était sous-entendu dans une présentation d'information de février 2006 adressée au sous-ministre Costante qu'en fait, la limite de quatre mois sur la rétroactivité servait de norme de rendement dans l'évaluation des demandes :

---

[18] Pour ces personnes, la date de prise d'effet de l'admissibilité tombe toujours le premier du mois, Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées – Soutien du revenu, directive 1.4 Date de prise d'effet de l'admissibilité.

Dans la plupart des cas, les normes de prestation font partie de la politique et non du règlement. Cette norme de quatre mois pour compléter le processus d'évaluation est une exception.

43 La présentation recommande que la norme de quatre mois « *fasse partie de la politique et non du règlement, comme c'est le cas pour les normes de rendement en général* ».

44 Les normes de rendement sont supposées avantager le public. Ce sont des objectifs que la fonction publique s'efforce d'atteindre pour le bien des citoyens de l'Ontario. Si le règlement qui limite les prestations rétroactives à quatre mois vise effectivement à obliger le Ministère à respecter les normes de service, il manque totalement de logique et sert en fait à pénaliser les requérants admissibles au lieu d'encourager le personnel du Ministère, tournant ainsi le fer dans la plaie occasionnée par les retards systémiques.

Refus de se prévaloir du pouvoir discrétionnaire d'offrir assistance

45 Il semble plus qu'évident qu'une personne gravement handicapée et démunie ne devrait pas être privée des prestations auxquelles elle aurait normalement droit à cause des retards ou des erreurs commis par le Ministère dans le traitement d'une demande de prestations. En fait, il fut un temps où le Ministère lui-même reconnaissait qu'il serait terriblement injuste que l'auteur d'une demande soit pénalisé pour ses propres retards et erreurs. Tout comme le règlement de la *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées*, le règlement (Règl. de l'Ont. 366, art. 14(3)) de la *Loi sur les prestations familiales* limite le versement rétroactif de prestations d'aide sociale à quatre mois. L'article 8 de la *Loi sur les prestations familiales* permet au lieutenant-gouverneur en conseil, donc au Ministère, de prescrire le paiement de prestations, dans des circonstances particulières, à une personne qui n'y est pas admissible. Aux termes des *Lignes directrices de la politique et des procédures de la Loi sur les prestations familiales* émises le 1er novembre 1993, le Ministère pourrait décréter qu'une famille reçoive des versements rétroactifs au-delà de la période prescrite lorsque le Ministère est entièrement responsable du retard ou lorsqu'une décision a été retardée à cause d'une erreur administrative. Le Bureau de l'ombudsman a travaillé sur plusieurs cas, dont le dernier remonte à 1998, où des retards et des erreurs s'étaient produits au Ministère et où le recours à l'article 8 avait permis d'accorder des prestations rétroactives de plus de quatre mois.

46 La *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées* qui est entrée en vigueur le 1er juin 1998 contient elle aussi une clause presque identique (article 6) qui prévoit que le lieutenant-gouverneur en conseil peut, « *dans les cas qui sont exceptionnels* », ordonner que le soutien du revenu soit fourni à la personne qui n'y est pas admissible. Cependant, le Ministère ne s'est pas prévalu des dispositions de l'article 6 pour limiter les effets de ses retards systémiques sur les prestataires ontariens du soutien aux personnes handicapées. La directrice du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées a informé notre bureau qu'elle n'avait connaissance d'aucun cas où le Ministère se serait prévalu des dispositions de l'article 6 pour cette raison.

47 Un autre article de la *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées* pourrait également permettre d'offrir un soutien aux requérants innocents qui sont victimes des retards du Ministère. Au termes du paragraphe 20(1), la décision du directeur prend effet à la date qu'il fixe, que cette date soit la date de la décision ou qu'elle lui soit antérieure ou postérieure. La directrice du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées a déclaré que cet article servait à effectuer un rajustement rétroactif dans les cas où de nouvelles données sont présentées pour une demande, par exemple, un changement du niveau de l'actif ou de la taille de la famille. Elle ne pensait pas que cet article s'appliquait aux situations où le traitement de demandes par l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées avait subi un retard.

48 Le Ministère a modifié son point de vue sur la « date de prise d'effet de l'admissibilité » pour tenir compte d'une grève en 2002. En effet, cette année-là, le Ministère a pris des mesures pour modifier la date de prise d'effet de l'admissibilité de décisions pour que les requérants ne soient pas injustement pénalisés par les retards occasionnés par la grève. L'année dernière, notre bureau a reçu de nombreuses plaintes sur la perte des prestations causée par des retards et des erreurs administratives du Ministère. Nous avons été en mesure d'intervenir et de convaincre le Ministère de changer la date de prise d'effet de l'admissibilité et les prestataires ont obtenu tous les versements rétroactifs auxquels ils avaient droit. Par exemple, nous avons pu aider une personne victime d'AVC en fauteuil roulant qui avait préparé sa demande avec l'aide du personnel hospitalier et l'avait soumise en février 2002. Il a fallu attendre six mois pour que l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées parvienne à la décision qu'il lui fallait des renseignements plus détaillés. Nous avons réussi à convaincre le Ministère de décréter que la date de prise d'effet de l'admissibilité soit fixée à février 2002. Toutefois, le Ministère a commencé plus récemment à répondre qu'il n'avait pas le pouvoir de changer la date de prise d'effet de l'admissibilité

des demandes qui avaient été retardées et qu'il devait respecter rigoureusement la limite de quatre mois des versements rétroactifs.

Résoudre le problème de la rétroactivité

49 L'ébauche d'une présentation d'information adressée au sous-ministre en février 2006 soulevait la question de la limite de quatre mois. Il y était proposé, étant donné que « *Souvent, le délai est indépendant de la volonté de l'auteur de la demande* », que le règlement soit modifié de façon à éliminer la limite de quatre mois pour permettre les versements rétroactifs dans les cas exceptionnels ou l'évaluation prendrait plus de quatre mois. Les considérations énumérées comprenaient notamment que ce changement résoudrait le problème d'injustice soulevé par les principaux intéressés, y compris le Bureau de l'ombudsman et les cliniques d'aide juridique, qu'il permettrait que la date de prise d'effet de l'admissibilité soit la date à laquelle une demande complète est soumise et qu'il réduirait considérablement le nombre d'appels devant le Tribunal de l'aide sociale liés à la date de prise d'effet de l'admissibilité. Compte tenu de la stratégie proposée qui consiste à augmenter les effectifs et les heures supplémentaires de l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées, on y mentionne que ce changement ne devrait pas avoir d'incidence financière. La directrice du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées a confirmé que cette proposition a été soumise au processus d'approbation du Ministère. Si elle est adoptée, la directrice estime qu'il faudrait attendre jusqu'à mai ou juin 2006 pour qu'un règlement éliminant la limite de quatre mois soit rédigé.

Qui sont les perdants de ce jeu de l'attente?

50 Heureusement, le Ministère semble vouloir éliminer la limite de quatre mois sur la rétroactivité des prestations. Il est inconcevable que cette limite ait été incluse dans le programme, mais la question demeure : quelle réparation le Ministère est-il prêt à verser à ceux qui ont été privés de prestations qu'ils auraient reçues autrement? La directrice du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées a déclaré qu'il n'a jamais été question de dédommager les personnes qui n'ont pas reçu de prestations à cause de l'application du règlement qui limitait à quatre mois la rétroactivité des versements. Je considère qu'avant de tenter de régler cette question, il faudrait donner un visage aux demandes de prestations afin de mieux comprendre qui sont les perdants de ce jeu de l'attente.

51 Même en donnant au Ministère le bénéfice du doute et en partant du principe qu'il respectait la norme de quatre mois prescrite pour le traitement des demandes soumises au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées en septembre 2004, cette situation aura été de courte durée. Prenons le cas de Madame Dupont[19]. Sa trousse de détermination dûment remplie a été reçue le 26 août 2004. L'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées lui a envoyé une lettre quatre jours plus tard pour accuser réception de sa demande et pour lui dire qu'elle recevrait un avis écrit de la décision rendue dans les huit semaines. Comme les Aukema, elle s'est fait dire qu'une décision ne peut pas être transmise au téléphone. Mme Dupont a donc attendu. Huit semaines d'attente qui se sont étirées et elle a finalement attendu cinq mois avant que l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées communique avec elle, mais ce n'était pas pour lui faire part de sa décision : le 7 février 2005, l'Unité a écrit à Mme Dupont pour lui demander de fournir des renseignements médicaux plus détaillés qu'elle a envoyés le 29 mars 2005. Il a fallu attendre encore un mois et demi, soit jusqu'au 13 mai 2005, avant de recevoir une lettre l'avisant qu'elle n'était pas admissible. Mme Dupont qui souffrait de troubles multiples, notamment de dépression grave et de troubles cardiaques, ne s'est pas résignée. Elle a demandé que son cas soit révisé et a interjeté appel devant le Tribunal de l'aide sociale.

52 Après s'être battue pendant des années contre le système, Mme Dupont, alors âgée de 59 ans, a enfin réussi, le 1er février 2006, soit plus d'un an après sa demande initiale, à convaincre l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées qu'elle était une personne handicapée admissible aux prestations du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. Pour comble, en récompense de sa persistance, Mme Dupont s'est vu refuser le droit à quatre mois de prestations rétroactives qui feraient la différence entre les versements du programme Ontario au travail et ceux du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées[20]. À un moment donné, sa demande avait disparu dans les tréfonds de l'Unité des décisions sur l'admissibilité des

---

[19] À sa demande, nous avons préservé l'anonymat de Mme Dupont, mais son cas est réel.

[20] Aux termes du paragraphe 17(2) du Règl. de l'Ont. 222/98, la date de l'admissibilité rétroactive des prestataires du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées qui sont bénéficiaires de l'aide financière de base prévue du programme Ontario au travail correspond au dernier en date des jours suivants : le premier jour du mois qui suit le mois au cours duquel la demande est complète; le premier jour du mois qui tombe quatre mois avant le mois au cours duquel le directeur détermine que l'auteur de la demande est admissible. Si l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées revient sur une décision initiale de non admissibilité avant l'audition de son appel par leTribunal, le jour de la décision sur l'admissibilité au versement rétroactif signifie le jour dont est datée la première lettre informant la personne qui demande du soutien de la décision de ne pas la reconnaître comme étant une personne handicapée. C'est à partir de cette date que le directeur détermine l'admissibilité de l'auteur de la demande au versement rétroactif (voir le Programme de soutien aux personnes handicapées – Soutien du revenu, directive 1.4 Date de prise d'effet de l'admissibilité).

personnes handicapées et n'avait réapparu que cinq mois plus tard. Elle n'y était pour rien, mais elle a quand même payé les pots cassés.

53 Selon les dossiers du Ministère, la demande de prestations soumise par Dan Nolan au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées a été reçue le 31 août 2004 et renvoyée à l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées le 1er septembre 2004. À cette époque, la durée du traitement des demandes par l'unité était supposée être de quatre mois. M. Nolan n'a reçu une réponse que le 28 avril 2005, soit huit mois plus tard. Sa demande ayant été initialement rejetée, il a dû attendre que le Tribunal de l'aide sociale revoie son dossier le 3 novembre 2005 et reconnaisse qu'il est une personne gravement handicapée.

54 Parce que l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées a retardé le traitement de sa demande, Dan Nolan a perdu la différence entre les prestations versées par Ontario au travail et celles du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées pendant deux mois. Pour Dan Nolan, père célibataire qui essaie de subvenir aux besoins de sa fille de 10 ans, il ne s'agit pas là d'une petite somme. Pendant que sa demande attendait inutilement dans une salle des dossiers, lui et sa fille ont dû faire des sacrifices. Il n'avait pas assez d'argent pour l'épicerie. Sa fille portait un manteau usagé et n'avait pas de bottes d'hiver. Au lieu de se faire réparer une dent, M. Nolan a dû se résoudre à la faire arracher.

55 Le cas de Dan Nolan n'est pas unique. Plusieurs cliniques communautaires d'aide juridique nous ont rapporté le cas de clients qui avaient été obligés de se tourner vers les banques alimentaires et de se contenter de logements insalubres en attendant que l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées étudie leur demande.

56 La demande que Dianna Wyatt a soumise au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées a été reçue le 31 janvier 2005. Lorsqu'elle a appelé l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées trois mois plus tard, Dianna s'est fait dire « Ne nous appelez pas, nous vous appellerons ». Elle a dû attendre jusqu'au 15 septembre 2005 avant d'apprendre que son admissibilité avait été confirmée. À cause de ce délai, elle a perdu la différence entre les prestations versées par Ontario au travail et celles du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées pendant trois mois. Dianna décrit les difficultés et l'humiliation qu'elle a subies pendant cette période d'attente. En désespoir de cause, elle a vendu tout ce qu'elle pouvait : sa voiture, ses objets de famille. Sans voiture et sans l'argent nécessaire pour utiliser le transport en commun, elle n'arrivait pas à faire ses visites médicales. Elle s'est tournée vers

l'Armée du salut qui l'a aidée à payer une facture et a fait le tour des églises locales pour s'alimenter. Dianna s'est privée de lait, de fruits et de légumes et se contentait souvent des excédents de pain offerts par les banques alimentaires. Elle faisait sa lessive dans la baignoire et ne pouvait pas se permettre des produits d'hygiène. Dianna fulmine contre un système qui l'a traitée comme si elle n'était même pas un être humain :

> Nous parlons des gens et de leur vie… ce dont j'ai besoin, c'est d'être capable d'acheter de la nourriture, j'ai besoin d'avoir une bonne hygiène corporelle, j'ai besoin de dignité, de respect, qu'on me traite comme un être humain, pas comme un numéro…

57 Dianna ne comprend tout simplement pas pourquoi elle, une femme gravement handicapée et sans ressources, a dû assumer les conséquences du retard encouru par l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées. Selon elle :

> Il me semble que ce n'est pas raisonnable que ça leur prenne neuf mois après avoir reçu une demande dûment remplie pour arriver à une décision sur mon admissibilité. Ce n'est pas de ma faute à moi si j'ai dû attendre neuf mois. En plus, c'est moi qui suis pénalisée pour ce retard. J'ai perdu de l'argent et des prestations, sans oublier le stress et la détresse que j'ai subis parce que je n'avais pas de quoi subvenir à mes besoins les plus fondamentaux et parce que j'ai dû compter sur des organismes charitables pour pouvoir manger.

58 Pour ceux qui souffrent déjà de problèmes affectifs et psychologiques, le stress de l'attente interminable que l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées prenne une décision peut être intenable et l'indifférence du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées est on ne peut plus insultante. Parfois, les gens se désespèrent. Nous avons reçu un appel d'une femme qui était sur le point de se suicider. L'employé d'une clinique communautaire nous a fait ce commentaire :

> Le Ministère est récompensé pour avoir fourni un service à la clientèle médiocre. C'est particulièrement injuste envers ce groupe de gens qui sont si vulnérables puisqu'il s'agit de personnes handicapées qui sont dans le besoin.

59 Katherine Smith a soumis sa demande initiale en décembre 2004. Ses preuves médicales ont été reçues et sa demande a été évaluée le 18 février 2005. Le 1er novembre 2005, sa demande a été rejetée. Cependant, la décision a été annulée

le 27 janvier 2006. La date de détermination de l'admissibilité rétroactive a été fixée à quatre mois avant le 1er novembre 2005. Ainsi, comme des milliers d'autres prestataires, Mme Smith, qui souffre de lupus et de péricardite, a subi une perte de versements rétroactifs qui, dans son cas, représentait quatre mois et demi de prestations[21].

60 Scott Eaton, qui souffre de sclérose en plaques, a eu la malchance de soumettre sa demande au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées lorsque l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées était particulièrement submergée, bien au-delà de ses capacités. Sa trousse dûment remplie a été reçue le 17 mars 2005. L'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées a mis plus de huit mois à décider qu'il n'était pas admissible aux prestations. Heureusement, le processus de révision s'était amélioré à l'époque. Il n'a pas été informé de la décision résultant de la révision dans les dix jours prescrits, mais dans les 25 jours suivants. Le 30 décembre 2005, l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées était revenue sur sa décision du 5 décembre 2005 et avait reconnu qu'il était admissible. La victoire de Scott était gâchée par le fait qu'il a perdu la différence entre le montant des prestations versées par Ontario au travail et celui des prestations du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. Pour des raisons indépendantes de sa volonté, Scott Eaton a dû payer les pots cassés d'une bureaucratie dépassée.

61 Tout comme Lyndsey Aukema, Kenneth Hansen était supposé être placé au premier rang d'un service accéléré aux termes du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. Sa famille avait reçu des prestations du programme d'Aide à l'égard d'enfants qui ont un handicap grave pour alléger les coûts engagés pour élever Kenneth qui souffrait de déficiences multiples. Six mois avant les 18 ans de Kenneth, sa famille a reçu une lettre l'avisant qu'il devrait soumettre une demande au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. Il était invité à soumettre sa demande à l'avance afin de recevoir les prestations auxquelles il avait droit dès son 18e anniversaire, le 3 avril 2005. L'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées n'a reçu sa demande que le 18 mars 2005. Bien qu'elle ait été reçue peu avant son anniversaire, la demande aurait dû être signalée et bénéficier d'un service

[21] Dans le cas des demandes soumises directement au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, le paragraphe 17(1) du Régl. de l'Ont. 222/98 stipule que la date de prise d'effet de l'admissibilité des auteurs d'une demande de soutien du revenu correspond au dernier en date des jours suivants : le jour où la demande est complète; le jour qui tombe quatre mois avant le mois au cours duquel le directeur détermine que l'auteur de la demande est admissible. Si l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées revient sur une décision initiale de non admissibilité, le jour de la décision sur l'admissibilité signifie le jour dont est datée la première lettre informant la personne qui demande du soutien de la décision de ne pas la reconnaître comme étant une personne handicapée.

accéléré, ce qui ne s'est pas produit. La date d'anniversaire de Kenneth est passée sans qu'il obtienne une réponse et il s'inquiétait de plus en plus en voyant venir l'été. Kenneth est entré en communication avec les représentants du programme et a essayé de savoir ce qui se passait. On lui a répondu qu'il ne pouvait obtenir aucun renseignement au téléphone. Ce n'est que le 1er décembre 2005, plus de huit mois plus tard, que Kenneth a été avisé de la décision initiale. Sa demande avait malheureusement été rejetée. Le 21 février, à la suite d'une révision interne, sa demande a été acceptée sur présentation de la même preuve médicale. Il est vrai que Kenneth a pu obtenir des prestations du programme Ontario au travail, mais il a perdu la différence entre les prestations versées par Ontario au travail et celles du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées pendant quatre mois.

Interjections d'appels futiles

62 Si tout autre programme gouvernemental devait systématiquement restreindre les versements à cause de ses propres retards, on pourrait s'attendre à ce que cela déclenche un tollé général. Mais les clients du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées sont des gens vulnérables. Ils ont l'habitude d'un système trop zélé qu'ils ne se sentent pas le pouvoir de remettre en question et sont souvent trop intimidés pour oser se plaindre. Après avoir perdu des prestations uniquement parce qu'une bureaucratie débordée a retardé le traitement de leur demande, certains plaignants doivent encore subir des frustrations en essayant d'obtenir une révision interne et d'interjeter appel. Les prestataires du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées perdent encore plus de temps et d'énergie, les ressources gouvernementales sont gaspillées pendant que des décisions sur la rétroactivité sont récusées sans qu'il y ait vraiment le moindre espoir d'avoir gain de cause.

63 Le 20 janvier 2006, lorsque Lyndsey Aukema a reçu la lettre l'avisant de la limite de quatre mois sur les versements rétroactifs, elle a également été avisée qu'elle avait jusqu'au 31 janvier 2006 pour faire une demande de révision interne. Henry Aukema s'est empressé de demander une révision de la décision du Ministère.

64 Le Ministère juge qu'il a la responsabilité législative d'aviser tous les clients de leur droit d'appel sans faire de commentaire quant à l'éventuel bien-fondé dudit appel. M. Aukema ne connaissait donc pas la futilité de sa demande de révision de la décision de limiter à quatre mois les versements rétroactifs. Le 7 février 2006, M. Aukema a reçu une lettre du programme faisant simplement référence au règlement sur la limite de quatre mois sur la rétroactivité et confirmant qu'il n'y

aurait pas d'autres prestations. Il a également été avisé qu'il pourrait interjeter appel de cette décision devant le Tribunal de l'aide sociale. M. Aukema a porté la décision en appel, mais une fois de plus, cette démarche s'est avérée inutile. Le Tribunal de l'aide sociale avait déjà décidé que le règlement ne laissait aucune marge de manœuvre. Selon un membre du Tribunal :

> … le Tribunal reconnaît que la limite arbitraire de « quatre mois » avant la date de la décision est injuste envers le prestataire. Si le délai est causé par la perte de dossiers, par des vacances, par la charge de travail ou diverses autres raisons, comment justifier que ce soit la personne handicapée qui perde son admissibilité lorsqu'elle a fait tout ce qu'on lui a demandé? Son sort et ses allocations ne devraient pas être à la merci des faiblesses d'une bureaucratie surchargée. Mais malheureusement, la loi, c'est la loi[22].

Mesurer l'ampleur des dégâts

65 Selon les statistiques du Ministère, pendant la période allant du 1er avril 2004 au 31 décembre 2005, au moins 4 630 personnes handicapées ont été privées de la différence entre les prestations versées par Ontario au travail et celles du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées ou encore, elles n'ont reçu aucune prestation pendant de longues périodes. Ce chiffre n'inclut même pas les demandes rejetées qui ont fait l'objet d'une révision interne à la suite de laquelle la décision a été annulée par l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées (1 676), celles qui nécessitaient des données supplémentaires avant une audience devant le Tribunal (2 377), ni celles qui ont été annulées à la suite d'un appel devant le Tribunal de l'aide sociale (4 804). Nombre de ces personnes auront également subi des retards et auront été privées de versements rétroactifs. Depuis la création du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, il semble que des milliers de personnes reconnues admissibles à l'aide sociale ont apporté des contributions cumulatives qui se chiffrent à des millions de dollars aux caisses du gouvernement de l'Ontario, et ce, en étant privées de prestations rétroactives parce que le gouvernement était incapable de traiter leurs demandes dans les délais prescrits.

66 Selon les statistiques trimestrielles du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, pendant l'année civile 2005, près de 6 000 personnes ont dû attendre sept mois ou plus après avoir soumis une trousse de détermination dûment remplie pour qu'une décision médicale soit prise. Nous n'avons pas été en mesure de déterminer combien de personnes ont dû attendre entre quatre mois et

[22] Dossier du Tribunal n° 027-04609, audience en date du 5 juin 2003.

moins de sept mois pendant cette même période, car les statistiques du programme regroupent les dossiers traités en quatre mois avec ceux qui sont traités en cinq ou six mois. Ces chiffres sont stupéfiants sachant que les normes de service prescrivent un délai de quatre mois pour l'évaluation des demandes et compte tenu du fait que les dossiers dont le traitement prend plus de quatre mois font l'objet d'une inadmissibilité rétroactive. Précisons une fois de plus que ces chiffres ne tiennent pas compte des dossiers qui ont été jugés admissibles après avoir été rejetés au départ.

67 D'autres statistiques fournies par le Ministère révèlent que sur les 29 198 demandes traitées entre le 1er avril 2004 et le 31 mars 2005 qui avaient fait l'objet d'une décision au plus tard le 28 février 2006, 41 % avaient été soumises plus de quatre mois plus tôt. En tout, 3 655 personnes ont été jugées admissibles aux prestations d'invalidité. Dans la plupart des cas, ou plus précisément dans 1 673 cas, les prestataires ont été privés de prestations rétroactives pendant un mois; 687 personnes ont été privées de prestations rétroactives pendant deux mois, 725 pendant trois mois, 464 pendant quatre mois, 62 pendant neuf mois et 44 pendant dix mois et plus. Il est inquiétant de noter que ces statistiques laissent aussi entrevoir une hausse constante du nombre de cas dont l'évaluation prend plus de six mois. Au cours du premier trimestre de 2005, 30 % des requérants ont obtenu une décision en trois mois, 66 % ont obtenu une décision médicale en quatre à six mois, seulement 4 % ont obtenu une décision en 7 à 12 mois et une pourcentage infime, soit 0,02 %, ont dû attendre plus de 13 mois. Au cours du dernier trimestre de 2005, il est vrai que 45 % des requérants ont obtenu une décision médicale en moins de trois mois, mais seulement 5 % des demandes ont été évaluées en quatre à six mois et le reste, soit 50 % des requérants, ont dû attendre 7 à 12 mois avant d'obtenir une réponse.

68 Les statistiques du Ministère ne permettent pas d'estimer avec précision le nombre total de requérants qui ont été privés de prestations à cause des retards de traitement par l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées. Ces statistiques nous ont appris qu'entre le 1er avril 2004 et le 31 décembre 2005, 4 630 personnes ont reçu une décision initiale confirmant leur admissibilité aux prestations après la limite de quatre mois et ont donc été pénalisées. En outre, pendant cette même période, 8 857 demandes ont été approuvées à la suite d'une révision interne, d'une révision médicale plus approfondie ou d'un appel devant le Tribunal de l'aide sociale. Nous n'avons malheureusement pas de données statistiques sur le délai de traitement de ces demandes. Sur les 4 630 cas qui n'ont pas obtenu une décision médicale dans les quatre mois prescrits, environ 70 % ont été privés de la différence entre les prestations versées par Ontario au travail et celles du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (différence maximale de 423 $ par mois pour une personne célibataire). On peut en conclure

que les prestataires démunis du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées ont vraisemblablement perdu plus de 6 millions de dollars en prestations auxquelles ils avaient droit entre avril 2004 et décembre 2005. Ce chiffre augmente considérablement lorsqu'on tient compte des 8 857 personnes qui ont été jugées admissibles après l'évaluation initiale. Si les données statistiques du Ministère avaient été plus exhaustives, nous aurions pu chiffrer ces pertes avec plus de précision.

Changer les règles du jeu de l'attente

69 Lyndsey Aukema, Mme Dupont, Dan Nolan, Dianna Wyatt, Katherine Smith, Scott Eaton, Kenneth Hansen et les milliers de gens qui, comme eux, se sont vu refuser les prestations rétroactives du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées à la suite des retards du Ministère ne sont pas des menteurs. Ils ne cherchent pas à abuser de l'aide sociale. Ce sont les gens que le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées est supposé défendre. Ils ont été privés de prestations qui se chiffrent à des millions de dollars à cause des retards du Ministère. Cet argent aurait dû servir à Dan Nolan pour que sa fille ait des bottes d'hiver et à Dianna Wyatt pour qu'elle ait de quoi manger. C'est clair : les règles du jeu de l'attente doivent changer, et vite.

70 Le Ministère a récemment mis en place un programme d'heures supplémentaires et a demandé et obtenu des fonds supplémentaires pour l'aider à respecter le délai prescrit de quatre mois pour le traitement des demandes de prestations, mais il faudra probablement attendre la fin de l'année civile 2006 avant que les retards qui existent à l'heure actuelle se résorbent.

71 De plus, je ne suis pas du tout convaincu que la norme de quatre mois établie par le Ministère soit raisonnable compte tenu des visées du programme. Le Ministère n'a pas été en mesure d'expliquer la raison d'être de cette norme de quatre mois, déclarant simplement qu'il s'agit d'un vestige de lois qui n'existent plus. Il n'y a pas d'évidence empirique à l'effet que quatre mois suffisent à traiter une demande de prestations d'invalidité. En 2003, le Centre d'action pour la sécurité du revenu critiquait les délais (de trois ou quatre mois à l'époque) dans la prise de décisions sur l'admissibilité aux prestations. Il ne faut pas oublier que les personnes qui soumettent des demandes au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées sont singulièrement vulnérables, souvent désespérées, et que le moindre retard peut compromettre considérablement leur qualité de vie. Il faut penser à ces personnes lorsqu'on aborde des sujets tels que les normes de rendement et de service et s'assurer que les objectifs établis sont réalisables.

72 Je tiens à signaler que dans la plupart des cas, le personnel du Ministère avec lequel mon bureau traite depuis des années s'efforce de défendre les intérêts des personnes qui soumettent des demandes de prestations tout en respectant les normes du programme. Cependant, connaissant les enjeux fragiles que représentent les auteurs des demandes, je ne crois pas que le Ministère devrait continuer d'imposer le respect de la norme de quatre mois pour l'évaluation des demandes soumises au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. Les révisions internes qui se basent sur les mêmes renseignements sont supposées être menées en 10 jours. J'ignore pourquoi l'évaluation initiale exigerait tellement plus de temps. Je reconnais qu'il y a toujours des circonstances atténuantes, des cas particulièrement difficiles, des cas inhabituels qui requièrent plus de temps, mais pour la plupart des dossiers, je ne comprends pas pourquoi l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées aurait besoin de quatre mois pour évaluer une demande dûment remplie. C'est pourquoi je recommande que **le Ministère revoie la norme de service établie pour l'évaluation des demandes d'admissibilité au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, qu'il définisse le temps de traitement optimal compte tenu des visées du programme et qu'il détermine quelles stratégies de dotation en personnel sont requises pour traiter rapidement les demandes soumises au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées.**

73 Sachant que nous parlons d'un programme qui se targue d'aider les gens à avoir une vie indépendante, productive et digne, les pratiques du Ministère en ce qui a trait à la communication avec les clients laissent beaucoup à désirer. Je crois que les fonctionnaires devraient se souvenir que tout ne se résume pas à une question d'argent. Les personnes qui attendent une décision à propos de leur demande ont besoin de savoir qu'elles comptent. Elles ont besoin qu'on les rassure, qu'on leur dise que leur demande a été reçue, qu'elle est à l'étude. Elles ont besoin de savoir combien de temps il faut avant qu'une décision soit rendue. Elles ne devraient pas attendre indéfiniment et se faire dire « Ne nous appelez pas, nous vous appellerons ». Mon enquête sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées m'a appris que le processus de règlement des demandes a laissé de nombreux requérants piégés, en suspens, dans l'attente d'une décision sur leur demande. Le personnel dépassé et débordé du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées ne peut même pas se permettre d'avoir la politesse de tenir les requérants au courant de l'évolution de leur dossier. Il est de coutume de dissuader les requérants de communiquer avec l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées. Il va sans dire que si le Ministère prenait le temps de renseigner les requérants sur leur dossier, le temps de traitement serait encore plus long, mais ce n'est pas une raison pour négliger le droit de ces citoyens vulnérables de connaître le statut de leur demande. C'est pourquoi je recommande **que le Ministère fixe des objectifs de service**

appropriés pour le traitement des demandes en attente, qu'il prenne régulièrement contact avec les requérants pour les tenir au courant de l'évolution de leur dossier et que, dans la mesure du possible, il leur fournisse des renseignements utiles au téléphone.

74 Ce serait commettre une injuste que de priver ne serait-ce qu'une seule personne de ses prestations rétroactives à cause des délais du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. C'est honteux que le programme prive des milliers de personnes vulnérables de leurs prestations. La ministre a enfin commencé à prendre des mesures pour modifier le règlement qui limite à quatre mois les prestations rétroactives de façon à éliminer cette clause. **Je recommande que le gouvernement de l'Ontario entérine cette modification immédiatement**.

Redresser la situation

75 J'ai espoir que les démarches entreprises par le Ministère pour abroger le règlement de quatre mois et pour améliorer la dotation en personnel et les normes de service empêcheront que les auteurs de demandes futures soient privés des prestations auxquelles ils ont droit, mais je ne peux passer outre aux conséquences incontestables que subissent ceux qui ont déjà assumé des pertes considérables à cause de ce règlement et à cause des retards dans le endémiques traitement de leur demande. Leur condition est aggravée par la position du Ministère qui refuse d'user de son pouvoir discrétionnaire et d'avoir recours aux mesures d'exception prévues par la loi pour qu'ils reçoivent les montants auxquels ils avaient droit.

76 Je considère que le seul moyen de corriger la situation est de remettre aux perdants du jeu de l'attente les prestations auxquelles ils auraient eu droit sans les retards du Ministère. Sans ces retards ces gens auraient reçu les fonds nécessaires pour améliorer leur qualité de vie, pour acheter de la nourriture, pour laver leur linge et vêtir leurs enfants. Ces fonds leur ont été retirés sans qu'ils l'aient mérité.

77 Je suis conscient qu'une restitution aux personnes concernées pourrait se monter à des millions de dollars. N'oublions pas cependant que cet argent leur était dû au départ. Si le Ministère n'avait pas tardé à traiter ces dossiers, chacune des personnes concernées aurait reçu des centaines, voire de milliers de dollars de plus pour l'aider à subvenir à ses besoins fondamentaux.

78 Je recommande donc que **le Ministère verse des prestations rétroactives à toutes les personnes qui ont soumis une demande au Programme ontarien de**

soutien aux personnes handicapées et qui ont été privées de prestations à cause des retards du Ministère et du règlement qui limite à quatre mois les prestations rétroactives.

79 Compte tenu de la nature de ces paiements rétroactifs, c'est-à-dire, étant donné qu'il s'agit d'une restitution de sommes auxquelles les personnes ont pleinement droit et dont elles ont été privées uniquement en raison des retards du Ministère, **je recommande également que toute restitution faite à ces personnes ne devrait pas entrer en ligne de compte dans la détermination de leur admissibilité à des prestations futures.**

80 Le Ministère devra déterminer la meilleure façon d'exécuter ces recommandations d'un point de vue pratique.

Tenue adéquate des statistiques

81 Pendant l'enquête, j'ai été très surpris de l'état des données statistiques du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. Connaissant l'importance du règlement sur la rétroactivité de quatre mois et de son existence à titre de norme de service, j'aurais pensé que le Programme suivrait de près les cas soumis à ce règlement et qu'il tenterait de mesurer l'étendue des pertes causées par les retards du Ministère. Pourtant, comme je l'ai mentionné plus tôt, les statistiques portant sur les cas qui ont été traités en quatre mois étaient combinées sans discernement avec les données sur les cas qui ont été traités en cinq à six mois. Nous n'avons donc pas pu séparer les cas traités dans le délai prescrit de quatre mois et les cas de perte de versements rétroactifs. En dépit de ma recommandation d'éliminer le règlement sur la rétroactivité de quatre mois, je considère qu'il serait utile de suivre les cas dont le traitement n'est pas conforme aux normes de service. Ainsi, **je recommande qu'à l'avenir, le Ministère effectue un suivi statistique pour cerner avec une plus grande précision les dossiers qui sont traités dans les délais prescrits et ceux qui sont en retard.**

Conclusion

82 Il faut dès aujourd'hui changer les règles du jeu de l'attente du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. Le Ministère doit se livrer à une introspection et se souvenir de sa raison d'être : protéger les Ontariens handicapés démunis. Ces personnes méritent qu'on accélère autant que possible l'évaluation de leur demande. Elles méritent de savoir combien de temps elles devront attendre qu'une décision soit prise. Elles méritent d'être tenues au courant de l'évolution de leur dossier et elles méritent de recevoir toutes les prestations auxquelles elles

sont admissibles lorsqu'une décision a été prise. Ces citoyens ne devraient pas faire les frais du jeu de l'attente. Il est fondamentalement injuste que les prestataires du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées perdent des prestations à cause des retards encourus par le Ministère. Le Ministère se doit de traiter ses clients avec le respect qui leur est dû et de leur rendre la dignité que ses pratiques antérieures ont détruite. Pour assurer la prompte mise en œuvre de mes recommandations, **je recommande que dans six mois, le Ministère fasse part à mon bureau des démarches entreprises pour exécuter mes recommandations.**

Opinions

83 Je considère que le ministère des Services sociaux et communautaires n'a pas fourni un service adéquat aux auteurs de demandes de prestations soumises au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées et n'a pas réglé efficacement les retards excessifs du programme. Sa conduite aux termes des paragraphes 21 (1)(b) et (d) de la *Loi sur l'ombudsman* est intransigeante, abusive et préjudiciable.

84 Je considère également que par son refus de rembourser pleinement les prestations rétroactives des prestataires admissibles au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, le ministère des Services sociaux et communautaires se montre intransigeant, injuste, abusif et préjudiciable et base sa décision sur l'application d'un règlement qui, aux termes des paragraphes 21 (1)(b) et (d) de la *Loi sur l'ombudsman* est intransigeant, abusif et préjudiciable.

Recommandations

85 Je fais les recommandations suivantes pour m'assurer que le ministère des Services sociaux et communautaires et le gouvernement de l'Ontario améliorent le service fourni aux auteurs des demandes de prestations soumises au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées et qu'ils corrigent la restriction injuste des prestations rétroactives :

1. **Que le ministère des Services sociaux et communautaires revoie les normes de service de l'évaluation des demandes d'admissibilité au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, qu'il définisse le temps de traitement optimal, compte tenu des visées du programme et qu'il détermine quelles stratégies de dotation en personnel sont requises pour traiter rapidement les**

demandes soumises au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées.

Loi sur l'ombudsman, alinéa 21(3)(g)

2. **Que le ministère des Services sociaux et communautaires fixe des objectifs de service appropriés pour le traitement des demandes en attente soumises au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, qu'il prenne régulièrement contact avec les requérants pour les tenir au courant de l'évolution de leur dossier et que, dans la mesure du possible, il leur fournisse des renseignements utiles au téléphone.**

   Loi sur l'ombudsman, alinéa 21(3)(g)

3. **Que le gouvernement de l'Ontario modifie immédiatement l'article 17 du Règlement de l'Ontario 222/98 de la *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées* pour éliminer la limite de quatre mois des prestations rétroactives.**

   Loi sur l'ombudsman, alinéa 21(3)(e), (g)

4. **Que le ministère des Services sociaux et communautaires verse des prestations rétroactives à toutes les personnes qui ont soumis une demande au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées et qui ont été privées de prestations à cause des retards du Ministère et de l'article 17 du Règlement de l'Ontario 222/98 de la *Loi de 1997 sur le Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées* qui limite à quatre mois les prestations rétroactives.**

   Loi sur l'ombudsman, alinéa 21(3)(g)

5. **Que tout paiement rétroactif effectué pour restituer les prestations perdues à cause des retards du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées n'entre pas en ligne de compte dans la détermination de l'admissibilité des personnes concernées à des prestations futures.**

   Loi sur l'ombudsman, alinéa 21(3)(g)

6. **Que le ministère des Services sociaux et communautaires effectue un suivi statistique pour cerner avec une plus grande précision les dossiers qui sont traités dans les délais prescrits et ceux qui sont en retard.**

   Loi sur l'ombudsman, alinéa 21(3)(g)

7. **Que dans six mois, le ministère des Services sociaux et communautaires présente à l'ombudsman les démarches entreprises pour exécuter les recommandations de l'ombudsman.**

   Loi sur l'ombudsman, alinéa 21(3)(g)

RÉPONSES

86 À la fin de l'enquête menée par mon bureau, j'ai fait parvenir mon rapport préliminaire et mes recommandations au sous-ministre et à la Ministre des services sociaux et communautaires.

RÉPONSE DE LA MINISTRE

87 La ministre m'a écrit le 17 mai 2006 en réponse à mon rapport préliminaire. Elle a déclaré qu'elle prend mon rapport au sérieux et elle s'est engagée à résoudre les points que j'ai soulevés. Elle m'a informé que le Ministère prendrait immédiatement des mesures relativement à plusieurs de mes recommandations et qu'elle me répondrait pour le reste au courant des six mois qui précèdent la présentation à l'ombudsman (**recommandation 7**). Elle m'a également avisé, pour ce qui est de ma recommandation que la limite de l'admissibilité aux prestations rétroactives soit éliminée (**recommandation 3**), que des modifications du règlement à cet effet ont récemment été approuvées. Enfin, elle m'a appris que le sous-ministre me donnerait de plus amples détails sur les points spécifiques soulevés dans mon rapport. Je suis encouragé par la réponse de la ministre.

RÉPONSE DU SOUS-MINISTRE

88 Dans sa réponse du 17 mai 2006 à mon rapport préliminaire, le sous-ministre a déclaré qu'il appréciait le travail que mon bureau a effectué et le fait que nous avons soulevé un problème de taille qui touche le Ministère et ses clients. Il a affirmé que les fonds affectés à la dotation du personnel de l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées dont il est question dans ce rapport

permettraient d'écourter le délai de traitement des demandes. Pour ce qui est de mes recommandations, le sous-ministre a déclaré que la ministre s'était engagée à revoir les normes et objectifs de service relativement au processus de traitement des demandes en tenant compte des ressources additionnelles (**recommandations 1 et 2**). Il a aussi dit que le Ministère prend des mesures pour améliorer ses méthodes statistiques afin de fournir les données les plus récentes sur la rapidité du service et qu'il cherchera des moyens d'informer ses clients à cet égard (**recommandations 2 et 6**). En outre, le sous-ministre a déclaré que le règlement a été modifié récemment pour éliminer la limite de quatre mois des versements rétroactifs (**recommandation 3**).

89 En réponse à notre demande d'éclaircissement sur la modification du règlement, le Ministère nous a informés par la suite que la modification n'entrerait en vigueur que lorsqu'elle serait enregistrée auprès du registraire des règlements. Le Bureau des conseillers législatifs nous a annoncé que le 18 mai 2006, cette modification n'avait pas encore été enregistrée.

90 Le sous-ministre s'est engagé à me présenter dans six mois les démarches entreprises pour exécuter mes recommandations sur l'amélioration du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (**recommandation 7**).

POINTS EN SUSPENS

91 Bien que je trouve ces réponses encourageantes, je ne sais pas encore quelle sera la position du Ministère en ce qui concerne l'un des points les plus importants de mes recommandations : la restitution à ceux qui ont souffert à cause des retards de l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées (**recommandations 4 et 5**). Le sous-ministre a seulement dit que le Ministère « examinerait » mes recommandations sur les paiements rétroactifs. Je ne considère pas qu'il s'agisse d'une réponse adéquate et suffisante à mes recommandations compte tenu des circonstances.

92 Bien qu'il soit compréhensible que le Ministère ait besoin de temps, surtout lorsqu'on pense aux problèmes que présente la tenue des statistiques du programme, pour analyser le coût éventuel de la restitution et les meilleurs moyens de le faire, j'insiste pour que le Ministère donne à cette question la priorité qu'elle mérite pleinement. Mon enquête a révélé que des milliers de personnes handicapées ont été privées de prestations auxquelles elles auraient eu droit sans les retards du Ministère et sans la restriction réglementaire des prestations rétroactives. Plusieurs parmi les personnes touchées ont subi des mois

de difficultés financières injustifiées et ont fini par perdre des sommes qui leur auraient permis d'acheter de la nourriture, de s'abriter et de satisfaire d'autres besoins essentiels. J'insiste pour que le Ministère agisse rapidement et trouve les moyens nécessaires pour rembourser à ces personnes les sommes qu'elles auraient dû recevoir et dont elles ont été privées à cause des retards du Ministère.

André Marin
Ombudsman

Ministry of Community and Social Services

Minister's Office

Hepburn Block
Queen's Park
Toronto ON M7A 1E9
Tel.: (416) 325-5225
Fax: (416) 325-1498

Ministère des Services sociaux et communautaires

Bureau de la Ministre

Édifice Hepburn
Queen's Park
Toronto (Ontario) M7A 1E9
Tél. : 416 325-5225
Téléc. : 416 325-1498

Ontario

RECEIVED
MAY 2 5 2006
OMBUDSMAN ONTARIO
CORPORATE SERVICES

Le 25 mai 2006

Monsieur André Marin
Ombudsman
Ombudsman Ontario
483, rue Bay
10e étage, Tour Sud
Toronto (Ontario) M5G 2C9

Monsieur,

OBJET : Rapport final

Je vous remercie de votre lettre et de votre rapport final daté du 19 mai 2006 concernant les retards accusés par l'Unité des décisions sur l'admissibilité des personnes handicapées du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées du ministère des Services sociaux et communautaires.

Je suis sensible au fait que vous ayez fourni les révisions que nous avions demandées en nous fondant sur votre rapport préliminaire. Je vous remercie d'avoir reconnu que les mesures que notre gouvernement a prises concernent la majorité de vos recommandations. Je puis vous assurer que le gouvernement est déterminé à examiner attentivement le reste de vos recommandations, et qu'il vous fera parvenir un rapport dans un délai de six mois, comme vous le demandez.

J'ai le plaisir de vous informer que nous avons déposé le projet de règlement pour éliminer la restriction de quatre mois concernant la rétroactivité. Le personnel des bureaux locaux en a déjà été avisé, et, dès à présent, il accordera l'admissibilité au programme avec effet rétroactif à la date de la demande.

J'aimerais vous remercier de nouveau, ainsi que vos employés, d'avoir attiré l'attention du ministère sur ce problème important dans nos services. Nous nous ferons un plaisir de vous faire parvenir dans six mois un rapport sur les améliorations que nous avons apportées à la situation.

Je vous prie de recevoir, Monsieur, mes salutations distinguées.

La ministre,

Madeleine Meilleur

Ombudsman
ONTARIO

CHIEN DE GARDE DE L'ONTARIO

www.ombudsman.on.ca